

E' ancora possibile rappresentare l'unità nazionale?

di Carlo Fusaro*

(8 ottobre 2002)

Da tempo sono andato convincendomi della strutturale ambiguità della figura del capo dello Stato non solo nel nostro, ma in molti altri ordinamenti costituzionali: più precisamente, in tutti o quasi tutti quelli in cui il capo dello Stato è di estrazione anche solo indirettamente rappresentativa *senza* essere titolare di funzioni di governo. In altre parole, in buona parte delle democrazie parlamentari.

Laddove l'ordinamento è organizzato secondo il modello presidenziale, nessun problema di ambiguità, per definizione, può porsi. Vertice governativo e vertice statale coincidono: il presidente è al tempo stesso capo dello Stato e capo del governo (anche se negli stati federalmente organizzati le cose stanno in parte in modo diverso). E' il presidente, in genere di derivazione popolare diretta, colui che porta intera la responsabilità dell'attuazione dell'indirizzo politico; quanto alla fissazione di tale indirizzo egli vi concorre col Parlamento. La separazione dei poteri, se applicata con sufficiente rigore, garantisce un equilibrio fra i due organi costituzionali con pari legittimazione popolare. Non esistono figure politicamente irresponsabili.

Laddove l'ordinamento è organizzato secondo il modello direttoriale le cose non stanno in modo molto diverso. Ciò che distingue il modello direttoriale da quello presidenziale è (a) la collegialità dell'organo nel quale le funzioni esecutive e di rappresentanza unitaria si collocano e (b) la derivazione parlamentare di tale organo, la quale peraltro si esaurisce nell'atto dell'investitura, dopo di che si instaura un regime di relativa separazione che né l'uno né l'altro organo costituzionale possono interrompere per l'intera legislatura.

Le complicazioni sono dunque tutte degli ordinamenti organizzati secondo una delle diverse varianti del modello parlamentare. Ci sono precise ragioni storiche che spiegano questa circostanza. Il governo parlamentare nasce quando l'assemblea rappresentativa sottrae definitivamente alla responsabilità regia il governo del paese, cioè quando si impone il rapporto fiduciario governo-Parlamento; ciò peraltro non è avvenuto dall'oggi al domani, bensì a seguito di un'evoluzione progressiva, dopo una fase non breve durante la quale l'esecutivo, che ancora nella monarchia costituzionale della Restaurazione si presumeva rispondere solo alla Corona, doveva ormai rispondere, in misura diversa da ordinamento a ordinamento, sia alla Corona sia all'assemblea rappresentativa. La fase monista del parlamentarismo (il governo risponde solo all'assemblea rappresentativa) si presenta, così, come uno sviluppo della fase dualista (il governo risponde al re e all'assemblea).

Tutti gli ordinamenti a forma di governo parlamentare non troppo recenti hanno conosciuto una fase dualista. Questa è stata superata di pari passo con l'affermazione del principio democratico: tanto che Costantino Mortati considerava il parlamentarismo dualista *necessariamente* transitorio, perché la democrazia non avrebbe potuto tollerare organi costituzionali di derivazione che non fosse direttamente o indirettamente popolare.

Mortati aveva ragione. Ma il principio monarchico non si estirpa facilmente dalla coscienza dei popoli specialmente in quei contesti nei quali, per una ragione o per l'altra, può apparire utile far ricorso alle prestazioni unitarie di figure autonome rispetto all'ordinario circuito politico democratico, strutturalmente condizionato dalle divisioni esistenti nella società (che attraverso i meccanismi elettivi *entrano* nelle assemblee rappresentative). Laddove queste divisioni appaiono così forti da attentare potenzialmente all'unità stessa dell'ordinamento, ecco che si preferisce, a volte consapevolmente, a volte no, sottrarre al circuito ordinario governo-parlamento determinati ambiti di competenza affidandoli (o lasciando che restino affidati) a figure monocratiche quali il re o, in mancanza, a capi di Stato indirettamente rappresentativi ma comunque non governanti. A tali figure, così, oltre alle funzioni *naturali*, meramente simboliche, di rappresentanti formali dell'unità dell'ordinamento, si riconosce il ruolo di garanti di valori unitari supremi, quali le grandi scelte di politica estera e di sicurezza (dunque militari), ovvero anche, in taluni casi, di garanti della costituzione, cioè del patto fondamentale della comunità politica.

Ciò ha posto due problemi, uno solo dei quali, come dirò, solubile: come conciliare assetto dualistico e principio democratico? l'altro consiste, invece, nella difficoltà, e forse nell'impossibilità, di conciliare rappresentanza unitaria e

funzione di garanzia attiva (delle grandi scelte, dei valori costituzionali, eccetera).

Quanto a dualismo e democrazia, laddove non si è abbandonata la tradizione monarchica, la soluzione si è presentata da sé, grazie alla progressiva e inarrestabile sottrazione di qualsiasi effettiva capacità di influenza di natura politica al capo dello Stato, via via ristretto alla sola funzione meramente simbolica (che è nient'affatto irrilevante, anzi). La Costituzione svedese del 1974 ne è un buon esempio: ma ciò è accaduto in tutte le monarchie parlamentari europee, nelle quali la progressiva affermazione del principio democratico ha portato a un monismo rigoroso che non lascia spazio a un ruolo politicamente attivo della Corona. La vicenda spagnola è la cartina di tornasole di quanto vo dicendo: in questo paese, addirittura, la Corona si è mirabilmente prestata a guidare la transizione dallo stato autoritario franchista alla democrazia e ha poi dovuto assumersi anche l'onere di ergersi a baluardo di questa contro gli ultimi sussulti reazionario (fallito *golpe* del colonnello Tejero). Ma con lo stabilizzarsi della democrazia, anche in Spagna si assiste alla progressiva uscita di scena di un sovrano pur amatissimo dal novero delle figure politicamente centrali dell'ordinamento.

In altri paesi, già prima della seconda guerra mondiale si superò in modo del tutto diverso la contraddizione fra principio monarchico e principio democratico: legittimando democraticamente quelle figure monocratiche unitarie delle quali, non disponendo di un re, si riteneva di non poter comunque fare a meno. E' il caso della Repubblica di Weimar e, in misura minore, della Finlandia, dell'Austria, dell'Eire e dell'Islanda. Diverse erano, per cosiddire, le prestazioni che ci si attendeva dal capo dello Stato rappresentativo, ma comune era l'idea, allora, che l'investitura popolare diretta gli avrebbe conferito al tempo stesso autorità e autonomia dai partiti. In Germania si cercava forse più la prima della seconda, negli altri paesi forse più la seconda della prima. In ogni caso si voleva un arbitro e che fosse autorevole: a tal punto da poter diventare lui, all'occorrenza, il custode della Costituzione...

Con tale soluzione si consacrava una nuova e diversa forma di dualismo, rispetto a quella della fase orleanista del parlamentarismo: e lo si rendeva conciliabile con la democrazia, ma non senza ambiguità. Il caso francese insegna: con la Costituzione del 1958, il generale de Gaulle volle individuare nella figura presidenziale il punto di equilibrio rispetto a un sistema parlamentare e partitico del quale ben poco si fidava; perciò al presidente, esattamente come era stato per i sovrani del parlamentarismo dualista ottocentesco, volle affidata la politica estera e la politica di difesa (oltre agli altri poteri senza controfirma, tutti finalizzati a garanzia dell'ordinamento). Era un presidente che de Gaulle pretendeva fosse al di sopra dei partiti: e quando si rese conto che il sistema indiretto che era stato inizialmente previsto e applicato avrebbe potuto non bastare, propose ed ottenne che si passasse all'elezione diretta. Ma anche se il generale fece sempre le viste di collocare la presidenza ben alta al di sopra della politica *politichienne* (con l'h, come diceva con espressione doppiamente spregiativa), in realtà egli fece del presidente la figura intorno alla quale si ristrutturò il sistema politico francese e, coabitazioni a parte, la guida politica della maggioranza governante. Cercava (*rectius*: disse di cercare) l'arbitro, fu in realtà il capitano (e che capitano!). Ed ecco la contraddizione non solubile, che la figura eccezionale di de Gaulle valse a nascondere solo fino al fatale 1967: solo lui poteva essere arbitro e capitano al tempo stesso!

Si deve aggiungere che, con quello che Duverger ha poi chiamato modello semi-presidenziale, i casi sono due: o la maggioranza è una, ed allora il presidente è il punto di riferimento unico dell'indirizzo politico (e allora è difficile possa essere il presidente di tutti); o le maggioranze presidenziale e parlamentare sono diverse ed allora la situazione è di strutturale ambiguità con primazia presidenziale sulla politica estera e primazia del circuito governo-parlamento sul resto, con l'esigenza di continui accomodamenti per evitare l'esplosione di contrasti perniciosi (e parimenti non facile che la maggioranza parlamentare possa sentirsi rappresentata dal presidente).

Anche gli ordinamenti parlamentari con capo dello Stato d'estrazione indirettamente rappresentativa, che poi nell'Unione Europea, a ben vedere, sono solo tre (Italia, Germania e Grecia: anche se Austria, Eire, Finlandia e Portogallo hanno un funzionamento prevalentemente parlamentare), non sono sempre in grado di evitare tutti i rischi derivanti dal peccato originale che ne caratterizza la figura presidenziale. Il caso italiano, dei tre, è però il più eclatante.

Vi hanno concorso: (A) la tradizione costituzionale dell'Italia statutaria: dal proclama di Moncalieri fino al 25 luglio 1943, passando per le modalità d'ingresso nella Prima guerra mondiale (il sovrano disse sempre la sua, fra l'altro, sulle nomine dei più alti gradi militari, di taluni ministri, esteri inclusi); (B) le soluzioni giuridiche individuate in sede costituente, dalla controfirma richiamata nella nota di Augusto Barbera alla presidenza del Consiglio supremo di difesa (appunto!), passando per l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi; (C) le prassi affermatesi in 55 anni di esperienza repubblicana (a partire dal procedimento di nomina del governo e dallo scioglimento delle Camere, per finire con le *esternazioni*: divenute nel tempo espressione e strumento di un vero e proprio *indirizzo*

presidenziale); e, soprattutto, (D) il contesto politico che, con le scelte delle persone, ha concorso a determinare le prassi di cui si diceva. Anche le ricostruzioni dottrinali hanno fatto la loro parte, a cominciare dalla teoria dell'*indirizzo politico costituzionale* evocata da Sergio Bartole: la quale fu concepita per legittimare l'interventismo di un presidente, Giovanni Gronchi, impegnato a promuovere a un tempo l'attuazione della Costituzione e l'apertura a sinistra della democrazia cristiana.

Ora, per chi, con Ortega Y Gasset, crede che proprio nelle scelte costituzionali la politica trovi la sua sublimazione e che, del resto, la politica non si presti ad essere tagliata a fette, è fin troppo evidente che non è possibile distinguere e tenere separati *indirizzo politico tout court* e *indirizzo politico costituzionale*. Si tratta, in realtà, di una pretesa meramente strumentale funzionale a quelle strategie, tutte legittimamente politiche, le quali cercano di trasformare in obbligo costituzionale ciò che tutt'al più deriva da una interpretazione della Costituzione per cercare di conferire alle proprie scelte la forza superiore del dover essere giuridico (per di più di rango costituzionale). Dagli anni Cinquanta ad oggi, con particolare evidenza negli anni Novanta, è stato questo un espediente argomentativo utilizzato spesso. Esso costituisce una sorta di sottoprodotto del patriottismo costituzionale, e consiste sostanzialmente nello spacciare per dettato costituzionale quella che è solo *una delle possibili opzioni* che sulla base della Costituzione è possibile compiere. Ogni testo costituzionale, per sua natura, è (beninteso entro certi limiti) elastico, necessariamente incompleto e non esaustivo, destinato quasi sempre a trovare d'applicazione attraverso la mediazione di scelte attuative e integrative legislative. Sicché è inevitabile che i tempi e i modi di attuare il dettato costituzionale, quand'anche esso appaia limpido ed univoco, sono oggetto di scelta politica.

Ed è qui che emerge prepotente la strutturale ambiguità di una figura di capo dello Stato indirettamente rappresentativo in democrazia parlamentare, cui si pretenda di attribuire funzioni di garanzia attiva e cui si riconosca nei fatti la facoltà di concorrere alla formazione dell'indirizzo politico. Essa è stata esaltata dalle trasformazioni che nel decennio di fine secolo il sistema politico-istituzionale italiano ha subito, ma già era emersa a partire, almeno, dalla presidenza Pertini: quando, nella figura del presidente più amato dagli italiani, si manifestò con ogni evidenza, per la prima volta, la ricerca di una figura in grado di supplire a un circuito partiti-parlamento-governo sempre meno adeguato (realizzando l'alternanza possibile all'interno delle coalizioni intorno alla Dc, ponendo veti su nomine ministeriali, affrontando i controllori di volo in rivolta). Non è un caso del resto che da allora la dottrina tornò a prestare attenzione al ruolo del presidente nel nostro ordinamento. Né credo vi sia bisogno di evocare le vicende successive: dalla presidenza Cossiga fino alla presidenza Scalfaro, nel corso delle quali si è visto davvero di tutto (dalla rivendicazione formale del ruolo presidenziale nella composizione del governo, scelta dei singoli ministri inclusa, alla formazione di governi costituiti da non parlamentari i cui presidenti del consiglio espressamente e pubblicamente evocavano un sia pur delimitato mandato presidenziale a realizzare un certo numero di priorità). Fermo il rispetto del requisito costituzionale della fiducia parlamentare, cosa si può cercare di più intrinsecamente rispondente al concetto di indirizzo politico di un certo numero di specifiche e ben individuate priorità programmatiche? Ovvero, a pensarla diversamente, quando è che una priorità programmatica cessa di essere meramente tale ed entra far parte dell'*indirizzo politico costituzionale*?

Certo: lo stile dell'attuale presidente della Repubblica è marcatamente diverso da quello dei suoi immediati predecessori; la sua sintonia col complesso dell'opinione pubblica maggiore; soprattutto egli è stato espresso da un voto che ha visto unite gran parte della maggioranza e dell'opposizione (condizione diversa da quella in cui per ragioni diverse sia il presidente Scalfaro sia il presidente Cossiga vennero a trovarsi); inoltre, dal 2001, il presidente Ciampi ha il suo compito agevolato dal fatto stesso che si è affermata in Parlamento una maggioranza fin qui robusta e solida.

Nonostante ciò, la debolezza di questa maggioranza e di questa opposizione, l'una, che deve ancora finire il suo apprendistato, l'altra, che solo nella contestazione della legittimità della maggioranza riesce a trovare una qualche compattezza, le inducono a cercare continuamente avalli e sostegni presidenziali, di cui sembrano incapaci di fare a meno. Sicché situazioni contingenti, pur meno drammatiche di alcuni anni fa, e prassi, ahimé ormai consolidate, concorrono a fare, magari anche laddove l'interessato amerebbe sottrarsi, del presidente della Repubblica un interlocutore fondamentale del dibattito politico, uno dei soggetti primari che concorrono a formare l'indirizzo politico del paese e, in molti ambiti (per non dire in tutti) un punto di riferimento ineludibile, interprete di fatto di una *sua* linea politica. Il titolo del saggio di Bartole, non ha caso, è: "la politica comunitaria del presidente della Repubblica". Sommessamente chiedo: su quale grande tema politico, di più: su quale tema scottante della realtà politica non ha finito con l'emergere un indirizzo politico presidenziale (cioè una presa di posizione, un'affermazione politicamente rilevante e, secondo i giornali, addirittura un'*ipotesi di mediazione*, cioè di soluzione, una scelta)? Qui non posso dimostrare ciò che a me pare di tutta evidenza: mi richiamo alle collezioni dei quotidiani di ogni opinione di un periodo qualsiasi degli anni recenti: e soprattutto, quelle più recenti.

Il punto dunque è questo: a 55 anni dalla entrata in vigore della Costituzione, nell'ordinamento italiano del terzo millennio, il presidente della Repubblica, piaccia o non piaccia, è, apertamente, uno snodo cruciale della politica del Paese. C'è materia di studio per politologi e comparatisti: a me sembra che ciò accada in misura incomparabilmente maggiore rispetto a quanto accade in tutte le democrazie parlamentari a capo dello stato ereditario e in molte di quelle a capo dello Stato direttamente o indirettamente rappresentativo.

Le conseguenze di ciò sono sotto gli occhi di tutti. La più seria è il rischio assai forte che la figura presidenziale perda, come è certo capitato ai due immediati predecessori dell'attuale presidente, la possibilità stessa di esercitare la funzione principale alla quale la Costituzione lo chiama, l'unica che non si deve ricavare in via interpretativa, ma è incisa a chiare lettere nell'art. 87: quella di rappresentante dell'unità nazionale, percepito come tale se non dalla totalità, certo dalla stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, dei gruppi parlamentari, dei partiti.

Vi è poi anche un rischio ulteriore che non posso pretendere sia avvertito da chi crede nelle virtù taumaturgiche del dualismo e del semi-presidenzialismo, e cerca perciò una figura monocratica sussidiaria (ma non pienamente responsabile) che supporti un sistema politico-istituzionale non all'altezza: il rischio che, anziché portare a compimento con coerenza l'avviata razionalizzazione del governo parlamentare e il suo rafforzamento nel rispetto delle prerogative dell'opposizione e ricondurre così la figura presidenziale nei limiti che essa ha nelle democrazie parlamentari ben funzionanti, si torni alla tentazione, tanto in voga ancora solo pochi anni fa, di legare a una precisa responsabilità politica il presidente, facendolo eleggere direttamente dai cittadini e conferendogli quella legittimazione democratica che oggi ha in misura attenuata e subordinata rispetto al Parlamento. In tal modo si finirebbe con l'esaltare le tendenze dualistiche emerse prepotentemente in anni particolarmente difficili, e anziché concorrere ad eliminarne le ragioni giustificatrici, le si consacrebbero per i decenni a venire, definitivamente rinunciando alla funzione simbolica ed effettivamente unificante del capo dello Stato.

Certo: se vi è una personalità che in ragione della sua storia ed esperienza personale, ed anche del suo carattere, meglio di ogni altra può interpretare la figura di capo dello Stato rappresentante dell'unità della nazione *tout court* (il che basta ed avanza e non è davvero compito da poco) questi è proprio l'attuale presidente. Quello che mi domando è se il contesto ed anche molti costituzionalisti non gli rendono tale compito troppo difficile se non impossibile. E a volte mi scopro perfino a chiedermi se esso non sia per caso diventato inutile...

*p.s. Istituzioni di diritto pubblico, Diritto pubblico comparato - Università degli studi di Firenze. carlo.fusaro@unifi.it